

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：行政院對僱用大陸船員之管理安置及相關配套措施之法令規定延宕經年，仍付之闕如；對暫置大陸船員之漁船未能建立有效之管理機制，且對岸置處所迄今猶未能實現使用；以及對暫置漁船未能統合部會意見積極處理，建立合宜之安全管理方式，致大陸船員長期以來棲居於擅自改造之船體，產生衛生、防疫、安全諸多問題，不僅有礙觀瞻，影響國家安全，且不符合人道要求，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（下同）九十一年七月九日適逢娜克莉颱風侵襲台灣本島，是日上午高雄市籍「元勝二號」漁船於駛回高雄港避風途中經高雄鳳鼻頭外海五十公尺處船艙起火，經國家搜救指揮中心指派空軍海鷗直昇機、內政部警政署空中警察隊直昇機及行政院海岸巡防署前往救援，船上共計一百三十四名船員待救（大陸船員一二八人、越南籍五人及我國籍船長一人，共一三四人；其中一名大陸籍船員張青靚已落海失蹤），最後在屏東縣海上救難協會之協助下，將上揭船員順利施救上岸。惟此事件暴露出大陸船員居住之海上船屋，環境髒亂、空間擁擠，生活條件惡劣，且任其長期漂泊海上，實有違人道精神，謹將違失之事實及理由臚陳於后：

一、行政院對僱用大陸船員雖有「暫行措施」及「許可辦法」等權宜措施之研訂以為依據，惟卻抵觸「國家安全法」與「台灣地區與大陸地區人民關係條例」等之法令，顯有不當；又對大陸船員進入我領海暫置停留之法令研修延宕經年，亦有未當。

政府為顧及漁業發展並解決漁業勞力缺乏問題，行政院前院長郝柏村於八十二年八月行政院治安會報指示，同意在兼顧漁民生活需求、增進兩岸關係良性發展及保障國家整體安全三項前提下，配合「先海後陸、由遠而近」之整體引進大陸勞工政策，開放僱用大陸船員，並由行政院農業委員會（以下簡稱農委會）於八十四年七月二十九日公告「台灣地區漁船船主在台灣地區離岸十二浬以外海域僱用大陸地區船員暫行措施」，作為我漁船在外海接駁僱用大陸船員參與作業之依據。嗣因在十二浬外海接駁受海象影響，有安全及技術上之顧慮，業者乃紛紛自行在離岸十二浬內海域設置所謂「暫置漁船」（俗稱海上船屋），充作接駁及暫置大陸漁船員之中繼站，其間相關主管機關礙於主、客觀環境因素，雖執行取締卻無法禁絕，農委會乃奉行政院指示邀請相關部會研商取得「在現行大陸政策下，同意大陸船員在十二浬內停滯及接駁上船，惟不得在十二浬內作業」之共識，另「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第十條規定：「大陸地區人民非經主管機關許可，不得進入台灣地區。經許可進入台灣地區之大陸地區人民，不得從事與許可目的不符之活動。前二項許可辦法，由有關主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之」，而漁政主管機關農委會則據該條文之第三項以為法源，於八十七年二月十八日公告「台灣地區漁船船主接駁受僱大陸地區船員許可辦法」作為

規範許可僱用大陸船員隨船進入十二浬以內劃定之錨泊區海域可以合法接駁受僱大陸地區船員至十二浬以外海域作業，並於緊急救難狀況下，可以入港或登陸避風、就醫，合先敘明。

查「國家安全法」第三條第一項後段規定：未經許可者，不得入出境。「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第二十九條第一項規定：大陸船舶、民用航空器及其他運輸工具，非經主管機關許可，不得進入台灣地區限制或禁止水域、台北飛航情報區限制區域。同條第二項則規定：前項限制或禁止水域及限制區域，由國防部公告之。因此，我國係以前揭國防部所公告之台灣地區「海岸線」起算十二海浬內之禁止海域為管轄範圍，如有任何大陸地區人、船未經許可而進入我國領海者，則係違反前揭法令之規定；惟我國對於大陸船員之現行相關政策是採「境外雇用」之作法，也就是在十二海浬以外僱用大陸船員；另以「台灣地區漁船船主接駁受僱大陸地區船員許可辦法」之「入境而不上岸」方式，將大陸船員安置十二浬海域內之「暫置漁船」，而作業海域仍限於十二浬海域之外，使大陸船員作業地點「非在台灣地區內」，以規避「台灣地區與大陸地區人民關係條例」之法律責任。此一方式實已違反「國家安全法」第三條第一項及「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第十五條第一款：「使大陸人民非法進入台灣地區」之規定，顯見，前揭農委會所公告之「暫行措施」及「許可辦法」等相關法規之研訂確有不當及違法之處。

次查目前我國相關主管機關將大陸船員自「台灣地區與大陸地區人民關係條例」

及「就業服務法」之適用對象中排除，以致造成大陸船員無法登岸且長期居住於海上之暫置漁船，對其身心健康造成極大之戕害；行政院雖於九十一年七月十二月召集漁政主管機關農委會會商內政部、國防部、大陸委員會、海岸巡防署、勞工委員會、衛生署等機關積極研訂「台灣地區漁船船主僱用接駁安置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」（草案），卻對大陸船員上岸、進入台灣地區以後係屬過境抑或入境，迄無定論，且依據農委會函覆本院之說明：「該會於九十一年七月二十九日召開『研商大陸岸置管理相關事宜會議』時，內政部警政署入出境管理局代表曾表示：大陸地區人民進入台灣地區其主要依據為『台灣地區與大陸地區人民關係條例』，與『入出國移民法』無關，其進入台灣地區之性質與『過境概念』相當。並經會議決議：大陸船員進入台灣地區十二浬內於特定地點暫時停留，經參酌與會單位意見，其性質與『過境概念』相當。」可見，有關大陸船員受僱於我國漁船，同時產生了入境及過境之爭議，主管機關僅能以「過境概念相當」之模糊概念，處理大陸船員實質已進入我領海，而亟待明確規範相關法律關係之問題，亦有未當。

一、行政院自八十二年開放我國近海漁船僱用大陸船員迄今，對大陸船員岸置措施猶未能實現使用，致長期以來，大陸船員窩居海上漁船，生活環境極差，不符人道精神，顯有違失。

行政院雖於八十二年八月五日第四十三次治安會報之結論，大陸委員會邀集相關單位召開研商「近海漁船僱用大陸船員問題」專案會議，決議在兼顧滿足漁民生活需

求、增進兩岸關係良性發展及保障國家整體安全之三項前提下，配合「先海後陸、由遠而近」之整體引進大陸勞工政策，建立「原則開放」僱用之共識。先由勞工委員會研擬僱用相關許可及管理辦法，並請各機關就開放僱用可能衍生之問題提出解決辦法。待確定前述三項前提皆能獲得肯定時，再依「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第九十五條規定送請立法院決議同意，以落實開放僱用大陸船員政策。惟遲至八十九年八月十四日行政院強化社會治安第二次專案會議始決議：「請本院農委會、海岸巡防署會商研議，是否可在陸地港區內設如『靖廬』之處所予以安置，經費問題可由船主支付，以改善生活環境，又可使便於管理。」另行政院於八十九年八月二十二日第七十一次政務會談中提及：「大陸船員漁船嚴重影響治安及港區環境，且有損國際形象。可考慮補助地方漁會於陸地上適當處所設置臨時收容所，由雇主（船老闆）付費並提供擔保後，讓大陸船員移往暫住，有關單位並應有適當的管制，請農委會會同內政部研究辦理。」該院另於八十九年八月二十七日第二七〇〇次院會中決議：「請農委會邀集大陸委員會、海岸巡防署、內政部等有關機關研訂一套可行的辦法，規定大陸船員在什麼情況下可以上岸，什麼情況下（或多少時間）又必須回船，以兼顧事實及海防需要。」立法院第四屆第四次會議時，針對立法委員許素葉所提儘速開放大陸船員上岸補網、裝卸魚貨施政質詢，院長唐飛曾承諾：「請大陸委員會、海岸巡防署、農委會及內政部警政署於一個月內完成相關配套管理措施。」農委會漁業署則於八十九年九月八日邀相關縣（市）政府、區漁會及學者代表針對岸置規劃開會討論，並獲致：「海上

船屋應儘速消除，但方法上應考量各地情況不同，採取因地制宜之處理方式，且不排除選擇適當地點先行試辦」之結論。另農委會於同年十月六日邀請相關部會開會協商，決議由行政院秘書處、內政部、國防部、財政部、交通部、法務部、大陸委員會、海岸巡防署、國家安全局及衛生署等單位共同成立一個跨部會之「研擬台灣地區漁船船主僱用大陸船員岸置管理專案小組」進行進一步規劃研擬，對於相關機關辦理大陸船員岸置事宜，始各有明確權責。

惟查，行政院於半年後之九十年四月十日始行指示農委會選擇數處適宜戒護之漁港先行興建岸置處所予以試辦；農委會則於同年四月二十四日邀集各縣市政府召開會議，並要求於同年月二十七日前提出規劃岸置地點，俾利會勘，並將所需興建經費納入行政院推動之擴大內需計畫，送立法院辦理追加減預算。同年五月至六月農委會協調相關單位並會勘各規劃岸置地點，確定於八斗子漁港、南方澳漁港、新竹漁港及梧棲漁港設置，七月中旬行政院核定擴大內需計畫，農委會再於七月三十一日核定各岸置處所細部計畫內容，八月至十一月間辦理岸置工程規劃設計及發包。其中，新竹漁港及梧棲漁港之岸置處所分別於九十一年二月十一日及同年六月二十八日完工，其他如八斗子漁港、南方澳漁港等岸置處所最遲將於十月十五日前完工，而新增規劃之東港漁港岸置處所亦已於八月三十一日完成規劃設計。綜上，自行政院八十二年八月建立「原則開放」僱用大陸船員之共識後迄今，已有十年之久，尚未有合乎人道之岸置處所收容大陸船員，效能顯然低落。又自九十年四月十日起，農業委員會即接獲指示，

開始規劃並興設岸置處所，卻遲至九十一年七月始行研修「台灣地區漁船船主僱用接駁安置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」（草案），未能適時發揮導正社會大眾對政府近年安置大陸船員之觀感及人道施政之努力，錯失澄清大陸船員棲身海上船屋之責難，均顯有欠當。

二、行政院對大陸船員在台灣地區之管理採事後報備制，不易建立正確之受僱大陸船員資料檔案，導致後續管理及突發事件善後問題處理上之困難，且不易防堵大陸船員偷渡上岸，而其勞動契約，僅遵守大陸有關方面核定之契約規範，致我方無法將大陸船員之聘僱與仲介服務業者納入管理，造成引進之船員良莠不齊，海上喋血刑案時有所聞，相關機關顯有怠失。

按「台灣地區漁船船主在台灣地區離岸十二浬以外海域僱用大陸地區船員暫行措施」第四點第一項規定：漁船船主應自大陸船員受僱上船之日起七日內，將大陸船員之個人基本資料及上船時間，報請漁船所屬漁會登記；第二項則規定：作業期滿或因故離船時，應自事實發生之日起四日內，將離船時間及原因報請漁船所屬漁會登記。由上可知，其所公告之大陸船員僱用規定，係採事後報備制，其身份（含指紋、照片）、素質、身體等資料狀況無法事前及時掌握，以致篩選、查證及所持勞務證辨識困難，不易建立正確之受僱大陸船員資料檔案，導致後續管理及突發事件善後問題處理上之困難。且因無法源依據得將大陸船員仲介業者納入管理，致引進大陸船員素質良莠不齊，並由於僱用大陸船員之管道多元，船主基於便利及節省勞務成本之考量，對僱用

之大陸船員多未善盡管理人責任，於發生人員脫逃或刑事案件時，為逃避刑責又多所隱瞞，致增加有關機關查緝及處理之困難，同時亦無法源得據以加重船主僱用責任或要求船主繳交定額保證金，造成僱用大陸船員管理機制之空洞化，相關主管機關顯有怠失。

另查行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所於八十七年針對漁業職災成因，從八十四至八十五年中，所有向台灣省漁會申請「台灣地區漁民海難救助基金」之三百零五件死亡、失蹤個案資料分析之結果，我國漁業職業災害，在他殺之原因分析，絕大多數發生於遠洋漁業，有百分之五十八是被大陸船員殺死，致生海上治安問題。惟漁政單位卻對大陸船員採取僱用事後報備制度，無法明確管制大陸船員數量，僅能利用颱風過境台灣地區時機，俟大陸船員所居住之暫置漁船進港避風時始加以統計，且因對大陸船員之管理機制未臻健全，亦無法防堵大陸船員私自進入台灣地區，致屢發生大陸船員趁隙偷渡遭警查獲、遣返等情事。另依「台灣地區漁船船主在台灣地區離岸十二浬以外海域僱用大陸地區船員暫行措施」第三條之規定：漁船船主僱用大陸船員應與大陸船員所屬勞務公司簽訂書面勞動契約，同條文亦規定勞動契約包括船員勞動條件，終止勞動契約事由、職業災害補償等。有關漁船在國外基地僱用當地外籍船員，其勞動契約受當地國之有關法令規範，在兩岸漁業勞務未正式進行協商，以及大陸船員係於境外僱用，基本上僱用大陸船員之勞動契約，均須遵守由大陸有關方面核定之契約規範，致無法將大陸船員之聘僱與仲介服務業者納入管理及要求僱主繳交相關費

用，足見政府對大陸船員之相關管理尚付之闕如，亦有不當。

四、航政主管機關偏離事實，致暫置漁船迄未能納入機制管理，行政院又疏於統合，致海上船屋問題延宕經年，猶未能妥善解決，且現行法令尚無可資約束船身修改之幅度及逾越後之處罰，航政主管機關與漁政主管機關對此亦各持己見，未能有效解決，致生暫置漁船空間狹窄卻經常容納上百大陸船員之窘境，衍生衛生安全及港口觀瞻等問題，難卸違失之咎。

按「台灣地區漁船船主接駁受僱大陸地區船員許可辦法」第七條規定，大陸船員進入十二哩內應暫置錨泊區內之原船或其他漁船；而經營暫置大陸船員之漁船船主為容納較多人數，部分已將漁船內之船艙或上甲板部分改造成通鋪，此等改造則必須依「船舶法」第二十五條規定：船身、機器之全部或其他重要部分經改造及變更船舶之使用目的或型式時，應向航政主管機關申請施行特別檢查。另漁業法第八條及同法施行細則第五條規定，漁船變更使用目的應申請許可，行政院農委會於八十九年七月間原擬修正「台灣地區漁船船主接駁受僱大陸地區船員許可辦法」增列「暫置大陸船員之漁船，其設備、暫置人數應符合行政院農業委員會與交通部會銜訂定之標準，其漁船建造或改造應依漁船建造許可及漁業證照核發準則規定辦理」，惟交通部偏離事實，認為暫置漁船如為長期供大陸船員居住，應依船舶法規定變更船舶種類為客船，以致無法納入修正，遂使漁船長期仍以權宜方式暫置大陸船員，致暫置大陸船員之漁船迄未能納入機制管理，行政院又疏於統合，致海上船屋問題，一日度過一日，十年來猶

未能妥善解決，難卸怠失之責。

查農委會於八十九年十月三日以（八九）農漁字第八九一二二七三二四號函送該會對於本院前所提調查違失情形後續管理改善措施中提及：該會前曾會同航政機關依據「船舶法」相關規定，擬訂定暫置漁船之「漁船員生活空間與容納人數」之相關設備等規範，惟與交通部協調結果，無法依據船舶法之技術法規另訂暫置漁船管理規則，雖主管機關農委會將「台灣地區漁船船主接駁受僱大陸地區船員許可辦法」修正草案第八條修正調整為漁船暫置大陸船員之承載員額不得超過核定之船員定額，且不得暫置未經核准之大陸船員或其它人員等具體作法，惟該「許可辦法」欠缺罰責可資約束；另該會漁業署於八十九年七月二十六日以（八九）漁二字第八九一三二一〇〇四號函釋：有關漁船船主申請大陸船員隨漁船進入十二浬內直駛公告之錨泊區內暫置，其隨船所載之大陸船員係指該船於十二浬外僱用協助漁撈作業之大陸船員，如非十二浬外自行僱用及其員額逾越船舶檢查證書所規定之船員定額者，亦僅規定漁會應拒絕受理其申請。鑑於暫置大陸船員之漁船常常超過船員定額數屢見不鮮；如以「元勝二號」漁船為例，該船船員定額數僅為八人，惟該船於九十一年七月九日欲駛回高雄二港口避風途中，所搭載之大陸籍、外國籍及我國籍船員竟多達一百三十四人，為定額數之十六·五倍，另本院前於九十一年八月十二日前往新竹漁港外海履勘「協同發二號」暫置大陸船員之漁船，其船員定額數僅為四人，而當時船上則有十五人，均遠超過「漁船船員管理規則」第十七條及農委會於八十九年一月六日以（八九）農漁字第八八六

七五四九八號函所公告之「二十噸以上漁船出海作業時限及船員最低員額等規定」中之「最低編配名額」及「最高搭載人數」；可見暫置大陸船員之漁船管理流於空談，該等船隻船舶檢查證書上所訂之船員定額亦形同虛設，不當之情明甚，若發生事故，必造成嚴重災難無疑。

再查，依據元勝二號海事紀錄顯示，船東及船長將船交給大陸籍漁工之船老大後，即行離開該船，後因船艙起火，經船老大以行動電話聯絡船長返船後，致造成船長、外國籍漁工及大陸船員共計一三四人坐困該船等待救援，顯見目前對於暫置大陸船員之漁船實際並未納入管理，任由大陸籍人民自行管理漁船，且船身改造，充作俗稱海上旅館之樓身處，亦無法令可資約束船身修改之幅度及逾越後之處罰，航政主管機關與漁政主管機關對此仍各持己見，致生暫置大陸船員之漁船中以狹窄的空間卻必須容納上百人以上之窘境，顯有違失。

綜上，台灣漁業由於時代變遷面臨勞力短缺情形由來已久，政府為因應漁業實際需求又考量兩岸關係與國家安全前提之下，從八十二年開始逐漸以權宜辦法讓台灣船主得以僱用大陸船員，因此，台灣漁民年僱用大陸船員的人次從八十四年的三、五〇六人次成長至高峰期曾多達四萬多人次。截至九十一年七月為止，大陸船員暫時安置之海上船屋，分佈在台灣沿海港口共有五十三艘，但是安置環境設備簡陋、容納人數過多、船隻或為淘汰無動力或擅自改造船體、缺乏衛生設備，產生諸多防疫、安全問題，影響國家安全、港口觀瞻，雇主與大陸船員間關係亦乏調和機制，且不符合基本

人道要求，行政院長期以來未能統合各機關彼此之意見加以改善，任由暫置大陸船員之海上船屋不符人道之事惡化，顯難卸違失之責。

據上論結，爰依監察法第二十四條之規定提案糾正，送請行政院確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 一 年 九 月
附件：九十年七月十二日（九一）院台調壹字第○九一○八○○五二八號函暨相關資料。 日